JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 01/10/2025
HASH: d315d9d6e4a6cfd91a7fd23c0ab51032

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 1269/2025

Reclamante: [redacted]

Organismo: MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE.

Sentido de la resolución: Estimatoria por motivos formales.

Palabras clave: Demarcación de Carreteras del Estado en Aragón, encargos a medios propios, artículo 24 LTAIBG.

R CTBG
Número: 2025-1150 Fecha: 01/10/2025

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 9 de mayo de 2025 el reclamante -miembro de la Junta de Personal de los Servicios Periféricos de la Administración General del Estado en la provincia de Zaragoza, Confederación General del Trabajo (CGT)- solicitó, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno[1] (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

   «1 Relación detallada de encargos a medios propios de la Administración de la Demarcación de Carreteras del Estado en Aragón.

   2 Empresas y entidades destinatarias de los encargos

   3 Porcentaje de adjudicaciones sin competencia

   4 Condiciones laborales y de integración de los trabajadores de las empresas adjudicatarias.

[1] https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887

Todo ello según solicitud ya realizada el 23 de marzo a la Demarcación sin haber obtenido respuesta ninguna (Número del registro: [redacted])»

2. Con fecha 19 de mayo de 2025 la jefa de demarcación de carreteras expide oficio dirigido al interesado en el que informa de lo siguiente:

«En respuesta a su solicitud de 23 de marzo de 2025 presentada por Sede Electrónica al Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible y trasladada a esta Demarcación de Carreteras del Estado en Aragón.

Se informa que las competencias para dar datos relativos a sus cuestiones planteadas son de instancias superiores a esta Demarcación de Carreteras en concreto al Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible.

Por otro lado, esta Demarcación ha sido conocedora de la reiteración de su solicitud a través del portal de transparencia directamente al Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible de fecha 9 de mayo de 2025, por lo que damos por contestada sus preguntas en la respuesta que se le dé al respecto a través del citado portal».

3. Mediante resolución de 28 de mayo de 2025 el Ministerio responde lo siguiente:

«Una vez analizada la solicitud, esta Dirección General de Carreteras resuelve conceder el acceso a la información a que se refiere la solicitud deducida [redacted]

La Demarcación de Carreteras del Estado en Aragón actualmente tiene en ejecución los siguientes encargos:

ENC-011/21	*ENCARGO DEL MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA (DIRECCIÓN GENERAL DE CARRETERAS) A LA SOCIEDAD "INGENIERIA Y ECONOMIA DEL TRANSPORTE SME MP,.A."(INECO), ADSCRITA A DICHO MINISTERIO, PARA LOS SERVICIOS DE "ASISTENCIA TÉCNICA DE APOYO A LA DEMARCACIÓN DE CARRETERAS DEL ESTADO EN ARAGÓN EN LOS TRABAJOS DE CONSERVACIÓN Y EXPLOTACIÓN".*
ENC-005/20	*ENCARGO A LA SOCIEDAD MERCANTIL ESTATAL INGENIERIA Y ECONOMIA DEL TRANSPORTE S.M.E.M.P,S.A. (INECO) LA ASISTENCIA TÉCNICA Y JURIDICA EN LA TRAMITACION DE EXPROPIACIONES, GESTION DEL PATRIMONIO Y ADAPTACION A LA ADMINISTRACION ELECTRONICA EN LA DEMARCACION DE CARRETERAS DEL ESTADO EN ARAGON*

R CTBG
Número: 2025-1150 Fecha: 01/10/2025

ENC-911/23	*ENCARGO A INECO PARA LA ASISTENCIA TÉCNICA EN LA EVALUACIÓN DEL ESTADO DE LA INFRAESTRUCTURA, LA INSPECCIÓN Y EL CONTROL DE ACTUACIONES DE REPARACIÓN EN LA CONCESIÓN DE LA AUTOPISTA DE PEAJE AP-68, BILBAO-ZARAGOZA, PP. KK. 77+597 AL 294+900.*

Todos ellos han sido adjudicados a la empresa pública INECO.

El porcentaje de adjudicaciones sin competencias para el año 2024 fue el 1,09%.

Respecto a las condiciones laborales y de integración de los trabajadores de las empresas adjudicatarias son responsabilidad de la empresa adjudicataria siendo esta administración únicamente responsable del cumplimiento del pliego (...).»

4. Mediante escrito registrado el 21 de junio de 2025, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del artículo 24[2] LTAIBG en la que pone de manifiesto lo siguiente:

«Se contesta "Respecto a las condiciones laborales y de integración de los trabajadores de las empresas adjudicatarias son responsabilidad de la empresa adjudicataria siendo esta administración únicamente responsable del cumplimiento del pliego". En cambio, otros Organismos sí facilitan dicha información, como la CHE, que a la misma solicitud de información, responde: "En relación a los encargos firmados por esta Confederación durante los años 2020 a 2023, los trabajadores de los medios propios no han tenido habilitados puestos de trabajo, ni despachos, ni mesas, ni ordenadores, ni correo electrónico ni teléfono de la Confederación Hidrográfica del Ebro, en ninguna de las sedes del organismo. Los trabajadores de los medios propios no tienen ningún horario de trabajo en el organismo ya que, como se ha indicado, no prestan sus servicios en las instalaciones de esta Confederación". Entendemos que una buena vigilancia del cumplimiento de la normativa laboral, administrativa y de los propios pliegos, exige del Ministerio de Transporte responda, cosa que no hace, a lo que se le pregunta de manera concreta, no bastando una mera remisión al cumplimiento de los pliegos, que no se cotejan en el caso».

[2] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24

R CTBG Número: 2025-1150 Fecha: 01/10/2025

5. Con fecha de registro de salida de 23 de junio de 2025, el Consejo trasladó la reclamación al Ministerio requerido solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considerase pertinentes. El 9 de julio de 2025 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se señala lo siguiente:

«(...) En respuesta a la reclamación (...) presentada por [...el reclamante...], con fecha de entrada en la Dirección General de Carreteras el 25 de junio de 2025, se informa lo siguiente:

En el clausulado de los encargos de INECO se recoge lo siguiente:
"Cláusula 11. Personal de INECO adscrito al encargo
11.1 Con carácter general, INECO estará obligada a dedicar a la ejecución del encargo todo el personal que resulte necesario para su correcta realización, debiendo contar con la cualificación técnica y experiencia necesarias para garantizar la calidad técnica del producto o servicio a realizar.

11.2 El personal que integre el equipo de trabajo por parte de INECO estará vinculado laboralmente a ésta que, a todos los efectos, asume con respecto al mismo el carácter legal de empresario, con todos los derechos y obligaciones inherentes a esta condición con arreglo a la legislación vigente.

Todo el personal de INECO estará sometido en todo momento a las instrucciones y órdenes de INECO emitidas a través del responsable del encargo, sin que en ningún caso dependa orgánica ni funcionalmente de la Secretaría de Estado de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y sin que, en consecuencia, pueda recibir órdenes o instrucciones del personal de ésta.

En caso de que las necesidades del presente encargo exijan realizar alguna de las tareas objeto del mismo en las dependencias del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, INECO se compromete a recabar del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana la autorización expresa y singular para cada uno de los empleados que precise ser trasladado.

11.3 Las personas destinadas por INECO que tomen parte en las actividades objeto del presente encargo deberán mantener la más estricta confidencialidad respecto de las informaciones que reciban de los interesados en el desarrollo de dichas actividades.

Cláusula 12. Reglas especiales respecto del personal laboral de INECO

R CTBG
Número: 2025-1150 Fecha: 01/10/2025

12.1. Corresponde exclusivamente a INECO la selección del personal que, reuniendo los requisitos de titulación y experiencia necesarios, formará parte del equipo de trabajo adscrito a la ejecución del encargo, sin perjuicio de la verificación por parte del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana del cumplimiento de aquellos requisitos.

INECO procurará que exista estabilidad en el equipo de trabajo y que las variaciones en su composición sean puntuales y obedezcan a razones justificadas, en orden a no alterar el buen desarrollo de las tareas encomendadas, informando en todo momento al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

12.2. INECO asume la obligación de ejercer de modo real, efectivo y continuo sobre el personal integrante del equipo de trabajo encargado de la ejecución del encargo, el poder de dirección inherente a todo empresario. En particular, asumirá la negociación y pago de los salarios, la concesión de permisos, licencias y vacaciones, las sustituciones de los trabajadores en casos de baja o ausencia, las obligaciones legales en materia de Seguridad Social, incluido el abono de cotizaciones y el pago de prestaciones, cuando proceda, las obligaciones legales en materia de prevención de riesgos laborales, el ejercicio de la potestad disciplinaria, así como cuantos derechos y obligaciones se deriven de la relación contractual entre empleado y empleador.

12.3. INECO velará especialmente porque los trabajadores adscritos a la ejecución del encargo desarrollen su actividad sin extralimitarse en las funciones desempeñadas respecto de la actividad delimitada en el pliego como objeto del encargo.

12.4 INECO estará obligada a ejecutar sus tareas en sus propias dependencias o instalaciones salvo que, excepcionalmente, sea autorizada a prestar sus servicios en las dependencias del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana o que los servicios que preste no puedan ejecutarse de forma eficiente si no es a partir de la presencia de personal de INECO cuasi permanente en las oficina del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. En este caso el personal de INECO ocupará espacios de trabajo diferenciados de los que ocupan los empleados públicos. Corresponde también a INECO velar por el cumplimiento de esta obligación.

12.5 INECO deberá designar al menos un coordinador técnico o responsable, integrado en su propia plantilla, que tendrá entre sus obligaciones las siguientes:

R CTBG
Número: 2025-1150 Fecha: 01/10/2025

a) Actuar como interlocutor de la empresa frente al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, canalizando la comunicación entre INECO y el personal integrante del equipo de trabajo adscrito al encargo, de un lado, y el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, de otro lado, en todo lo relativo a las cuestiones derivadas de la ejecución del encargo.
b) Distribuir el trabajo entre el personal encargado de la ejecución del encargo e impartir a dichos trabajadores las órdenes e instrucciones de trabajo que sean necesarias en relación con la realización de los trabajos encargados.
c) Supervisar el correcto desempeño por parte del personal integrante del equipo de trabajo de las funciones que tienen encargadas, así como controlar la asistencia de dicho personal al puesto de trabajo.
d) Organizar el régimen de vacaciones del personal adscrito a la ejecución del encargo, debiendo a tal efecto coordinarse adecuadamente INECO con el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, a efectos de no alterar el buen funcionamiento del servicio, efectuando las sustituciones de personal que fueran necesarias, en su caso.
e) Informar al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana acerca de las variaciones, ocasionales o permanentes, en la composición del equipo de trabajo adscrito a la ejecución del encargo, que en todo caso deberían ser autorizadas por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana."

Se indica que los funcionarios responsables de los distintos encargos supervisan el cumplimiento del clausulado correspondiente. En particular:
El personal de INECO que debe desempeñar funciones en las dependencias de la Demarcación cuenta con la preceptiva autorización expresa e individualizada. Asimismo, se dispone de la documentación acreditativa de que INECO ha proporcionado a sus trabajadores la formación necesaria, así como los equipos de protección individual (EPIs) requeridos.
El personal de INECO que ocupa espacio en las instalaciones de la Demarcación se encuentra ubicado en zonas diferenciadas respecto al personal funcionario.
INECO ha designado un coordinador para cada uno de los encargos. Cualquier actuación que deba ser realizada por la empresa es canalizada a través de dicha persona, quien se encarga de su organización y de trasladar las instrucciones pertinentes al resto del equipo de INECO.
INECO proporciona a sus empleados todos los medios materiales necesarios para el desempeño de sus funciones (ordenadores, teléfonos, material de oficina, impresoras, mobiliario, etc.), así como los programas informáticos requeridos para el desarrollo de los trabajos encomendados».

R CTBG
Número: 2025-1150 Fecha: 01/10/2025

6. El 9 de julio de 2025, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibiéndose escrito el 30 de julio de 2025 en el que señala:

   «En relación a las alegaciones del Ministerio de Transportes y Movilidad (...) la solicitud no ha sido respondida, pues se da una respuesta abstracta con normas internas de INECO, no se da respuesta a lo solicitado: identifiquen puestos de trabajo de esas encomiendas que están en edificios de AGE y funciones de cada uno de ellos para poder velar como delegado del sindicato miembro de la Junta de Personal de AGE en Zaragoza por el cumplimiento de la normativa de prevención riesgos y prohibición de supuestos de cesión ilegal de trabajadores.
   Solicita.
   Se tenga por interpuesto este escrito a la espera de que el Consejo de Transparencia reclame del Ministerio información concreta de las condiciones laborales y de integración de los Trabajadores de INECO en la Demarcación de Carreteras de Zaragoza, con descripción de los puestos y funciones que están vinculados a los encargos ENC-011/21, ENC-005/20 ENC-911/23, adjudicados a la empresa pública INECO.
   Las condiciones laborales y de integración de los trabajadores de INECO en la Demarcación de Carreteras de Zaragoza relativas a estos tres encargos no son únicamente responsabilidad de INECO, como afirma el Director General de Carreteras el 28/05/2025, sino que el Ministerio y este representante sindical deben poder acceder a la información relativa a dichas condiciones laborales de dichos trabajadores presentes en el edificio de Plaza Santa Cruz en despachos de la propia AGE».

R CTBG Número: 2025-1150 Fecha: 01/10/2025

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2.c) de la LTAIBG[3] y en el artículo 13.2.d) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.[4], el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que,

[3] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38
[4] https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615

en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG[5], se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12[6] el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

   De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de "*formato o soporte*". Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza "*pública*" de las informaciones: (a) que se encuentren "*en poder*" de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "*en el ejercicio de sus funciones*".

   Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a información relativa a la relación detallada de encargos a medios propios de la Administración de la Demarcación de Carreteras del Estado en Aragón.

   El Ministerio dictó resolución expresa en plazo dando respuesta a las cuestiones formuladas en la solicitud. Sin embargo, disconforme con la respuesta recibida, el interesado interpuso reclamación ante el Consejo señalando que el Ministerio no había dado respuesta a la cuestión relativa a las condiciones laborales y de integración de los trabajadores de las empresas adjudicatarias con la mera remisión al pliego de cláusulas administrativas. En fase de alegaciones el Ministerio dio traslado al interesado de la cláusula 11 (relativa al Personal de INECO adscrito al encargo) y 12 (sobre Reglas especiales respecto del personal laboral de INECO) de los encargos a la empresa adjudicataria INECO, sin embargo el interesado manifestó durante el trámite audiencia que la solicitud no había sido respondida, pues se le había dado una respuesta abstracta con normas internas de INECO, y no respuesta

[5] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24
[6] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12

R CTBG Número: 2025-1150 Fecha: 01/10/2025

a lo solicitado, a saber, que se identificaran puestos de trabajo de esas encomiendas que están en edificios de AGE y funciones de cada uno de ellos para poder velar como delegado del sindicato miembro de la Junta de Personal de AGE en Zaragoza por el cumplimiento de la normativa de prevención riesgos y prohibición de supuestos de cesión ilegal de trabajadores, solicitando *"información concreta de las condiciones laborales y de integración de los Trabajadores de INECO en la Demarcación de Carreteras de Zaragoza, con descripción de los puestos y funciones que están vinculados a los encargos ENC-011/21, ENC-005/20 ENC-911/23, adjudicados a la empresa pública INECO".*

4. A los efectos de resolver adecuadamente esta reclamación procede verificar si a la luz de información entregada en la resolución y de las actuaciones practicadas en el expediente cabe colegir que el derecho de acceso se ha visto o no satisfecho.

   El punto de partida del análisis obliga a recordar la naturaleza revisora de la reclamación prevista en el artículo 24 LTAIBG que impide incorporar en este procedimiento cambios sobre el contenido de la solicitud inicial de acceso —si no es para acotar su objeto— debiendo en todo caso este Consejo circunscribir su examen y valoración, exclusivamente, al objeto de la solicitud formulada ante el órgano cuya decisión ahora se revisa, sin extender su pronunciamiento a otras materias no incluidas en dicha solicitud inicial.

   En el presente caso se advierte que, pese a lo alegado por el interesado durante el trámite audiencia, el Ministerio dio respuesta completa durante la fase de alegaciones de este procedimiento a las cuestiones formuladas en la solicitud y reproducidas luego en la reclamación. Respuesta sin embargo que no satisfizo las exigencias del solicitante quien, durante el trámite audiencia, amplió el objeto de lo solicitado a cuestiones no contempladas en la solicitud inicial al extender la petición concerniente a las condiciones laborales y de integración de los trabajadores de la empresa adjudicataria a la descripción de los puestos y funciones vinculados a los encargos ENC-011/21, ENC-005/20 ENC-911/23, adjudicados a la empresa pública INECO; cuestiones éstas, cuya petición excederían del objeto inicial solicitado y por ende quedarían fuera de la tutela de este Consejo por virtud de su carácter revisor.

5. No obstante, no puede desconocerse que, aun de forma tardía, la Administración ha facilitado la información requerida. En consecuencia, procede la estimación de la reclamación por motivos formales ya que no se ha respetado el derecho del solicitante a obtener la información completa en el plazo máximo legalmente

R CTBG
Número: 2025-1150 Fecha: 01/10/2025

establecido, habiendo sido necesaria la presentación de una reclamación ante este Consejo para ver plenamente reconocido su derecho.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **ESTIMAR por motivos formales** la reclamación presentada frente a la resolución del MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE.

De acuerdo con el artículo 23.1[7], de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre[8], de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa[9].

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

[7] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23
[8] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112
[9] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta

R CTBG Número: 2025-1150 Fecha: 01/10/2025